

新形势下基层财政深化部门预算改革问题探讨

赵霞

巴彦淖尔市财政预算编审中心，内蒙古 巴彦淖尔 015000

[摘要] 党十八届三中全会部署的新一轮财税体制改革，全面开启了深化预算管理制度改革新局面，新预算法及其实施条例的出台，为预算管理赋予了新的内涵，党的十九大、二十大报告都对健全现代预算制度作了战略性、全局性的部署要求，新形势下，对于处在财政管理末端的市、县、乡基层财政来讲，如何根除和摒弃传统预算管理模式下的老问题、老做法，深入推进部门预算改革，建立起科学、规范、高效的预算管理制度，实现新时代新征程目标任务，显得尤为重要和迫切。文章以内蒙古巴彦淖尔市实践为例，总结了部门预算改革的成效，指出了当前存在的深层次的问题和不足，分析了问题产生的原因，并提出相应的措施和建议，为深化部门预算改革做一有益探索。

[关键词] 新形势；部门预算改革；问题研究；措施

DOI: 10.33142/mem.v5i5.13818 中图分类号: F812.3 文献标识码: A

Discussion on Deepening Departmental Budget Reform in Grassroots Finance under the New Situation

ZHAO Xia

Bayan Nur Financial Budget Compilation and Review Center, Bayan Nur, Inner Mongolia, 015000, China

Abstract: The new round of financial and tax system reform deployed by the Third Plenum of the 18th Central Committee of the Communist Party of China has comprehensively opened up a new situation of deepening the reform of the budget management system. The introduction of the new budget law and its implementation regulations has given new connotations to budget management. The reports of the 19th and 20th National Congresses of the Communist Party of China have made strategic and global deployment requirements for improving the modern budget system. Under the new situation, for the grassroots finance of cities, counties, and townships at the end of financial management, it is particularly important and urgent to eradicate and abandon the old problems and practices under the traditional budget management mode, deeply promote departmental budget reform, establish a scientific, standardized, and efficient budget management system, and achieve the goals and tasks of the new era and new journey. The article takes the practice of Bayan Nur City in Inner Mongolia as an example to summarize the effectiveness of departmental budget reform, point out the deep-seated problems and shortcomings that currently exist, analyze the reasons for the problems, and propose corresponding measures and suggestions, making a useful exploration for deepening departmental budget reform.

Keywords: new situation; departmental budget reform; problems research; measures

引言

十八大以来，我国开启了新一轮财税体制改革，党的十九大报告提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”，党的二十大报告再次明确提出“健全现代预算制度”，为做好新发展阶段财政预算工作指明了方向。近年来，受内外部复杂严峻的经济环境影响，地方财政面临着经济下行压力大，财政收支平衡难的局面，各地严把支出关口，严控预算追加，这就使得深化部门预算改革，科学、准确、精细编制预算显得尤为重要。为此，笔者结合自己十多年的预算编制工作实践和感悟，从巴彦淖尔市部门预算改革具体实践和成效出发，深入分析当前存在的问题和不足，进一步研究提出深化部门预算改革的相应措施和建议。

1 部门预算改革实践成效

部门预算是由政府各部门依据国家有关法律法规及

其履行职能的需要编制，反映部门所有收入和支出情况的综合财务计划，是政府各部门履行职能和事业发展的物质基础，通俗地讲，就是“一个部门一本预算”。作为我国财政体制管理的一项重大财政体制改革，从2002年开始，巴彦淖尔市在中央和自治区改革的“上推力”和建立公共财政体制的“内需力”双重作用下开展部门预算改革，二十多年来，部门预算编制经历了由粗到细，从晚到早，由散到全不断完善过程，特别是随着新预算法的出台和建立现代财政制度的推进，预算管理机制不断改革完善，部门预算管理在调整优化财政支出结构，提高预算编制和管理水平等方面取得明显成效。

1.1 预算编制范围趋于完整

与政府财政部门发生预算缴拨款关系的所有部门、单位全部纳入预算编制，单位所有收入和支出按照统一编报内容在一本预算中反映，2023年全市纳入预算编制的部

门单位共 1324 家，按照统一格式编报反映收支预算，包括收支总表、基本支出、项目支出、三公经费支出、转移支付支出、资产配置、政府采购、政府购买服务、绩效目标等各方面内容，涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算全口径预算收支，资金来源包含了财政拨款、财政专户拨款和单位资金等收入以及安排的支出，全部纳入预算编制范围。增强了预算的完整性，提高了预算透明度。

1.2 预算编制内容不断细化

改变了以往预算编制内容粗泛情况，将部门预算的每一项收支全部细化到功能分类科目和经济分类科目的最低级，每项支出都分解落实到基层单位和具体用途，将预算收支细化到政府收支分类科目功能分类和经济分类科目的最低级，基本支出细分到人员经费和公用经费，项目支出细分为部门项目和专项资金，转移支付编制到具体地区和明细项目，预算的精细化水平得到提升，极大缓解了过去“外行看不懂，内行看不清”的问题。

1.3 预算编制方法更加规范

预算编制得到了不断完善和改进，部门预算按照“二上二下”预算编制程序，首先由基层预算单位编制收支计划，经主管部门审核汇总，报市财政局审核，市财政局按相关程序确定下达预算控制数，各单位根据下达的控制数调整修改预算，再次报主管部门和市财政局审核汇总，市财政局形成市本级预算草案，报市委、市政府审定和市人大财经委员会审查，最后提交市人代会审议。市人代会批准市本级预算 20 日内，市财政局向本级各部门批复预算，各部门自市财政局批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属单位预算。整个过程履行预算法有关规定，编报程序更加规范。

1.4 预算资金安排更加科学合理

部门预算编制从基本支出改革入手，逐步打破“基数加增长”的模式，建立起了基本支出定员定额标准体系，实行基本支出定员定额管理和项目支出滚动管理，基本支出分人员经费和公用经费，人员经费预算，按照国家统一的工资项目和地方津贴补贴标准核定。公用经费预算，按定额标准核定，根据单位性质和职能职责，设立了 5 类 15 档的人员定额和车辆定额相结合公用经费定额标准，预算资金按定额标准核定。项目经费预算经过科学论证，合理排序，视财力状况，分轻重缓急，逐项安排，滚动管理，预算安排更趋科学合理。

1.5 预算编制时间不断提前

近些年来，部门预算编制时间逐年提前，过去各旗县普遍在 11 月份开始编制预算，现在提前到 6 月份着手准备，9 月份启动编制，市本级今年在 6 月 30 日前完成 2024 年预算编制布置工作，预算编制时间大大提前，为精编细编预算留出相对充足时间。

1.6 预算编制效率大大提高

通过构建一体化信息管理平台，建立基础信息库，完善预算编制基础工作，实现了财政与部门、单位预算编审业务的网络化、一体化管理，简化了工作流程，提高了工作效率。

从 2022 年起，按照自治区统一部署，巴彦淖尔市全面建成预算管理一体化系统，实行项目全生命周期管理，预算编制中，加强项目入库储备，将各类支出定额标准嵌入信息系统，强化预算编审规则和流程控制，夯实单位基础信息，规范预算编制程序，严密预算审核环节，强化政府预算、部门预算、单位预算间的有效衔接控制，大大提高预算管理规范化、标准化和自动化水平。

2 部门预算编制中存在的难点和不足

尽管全市部门预算改革经过多年的探索和完善，取得了长足的进步，但受诸多因素制约，部门预算改革在实践中还存在不少问题。特别是在新发展阶段下，深化财政体制改革进入深水区、攻坚期，随着各项改革措施的推进，一些深层次矛盾和问题逐渐显现出来。

2.1 思想认识不到位，预算观念不强

虽然部门预算编制多年来一直要求零基预算，但是很多部门单位思想观念仍未转变，编制预算没有从科学论证项目和实事求是研究测算资金需求出发，还是传统的“基数+增长”的固化思维模式，项目一旦纳入预算，就形成惯例，变成常年项目只进不出，预算只增不减，零基预算执行不到位。还有一些部门单位存在“申报预算不一定安排，不申报预算一定不安排”的错误认识，巧立名目申报项目，不切实际地人为抬高项目申报金额，使预算缺乏科学性和准确性。有的部门单位思想认识上存在误区，认为预算未知因素太多，不可预见性强，过于精细没有必要。有的单位财务人员对部门预算的法律性和严肃性认识不到位，认为细化预算编制，规范预算执行就是给自己增加工作量和压力；还有的对预算编制基础性工作不重视，编制预算时科目用途随意填制，造成执行中频繁调剂预算，影响预算严肃性。

2.2 财力水平低影响了部门预算改革的推进和成效

巴彦淖尔市属于经济欠发达地区，经济总量小，发展水平低，财源基础薄弱，财力严重不足，是典型的“吃饭财政”，年初预算仅能够满足安排人员工资、维持低水平运转以及基本民生等支出需求，对于基础设施建设和促进经济发展等项目资金需求根本无力安排，只能通过申请上级补助资金或地债资金，由于财力规模小，公用经费定额标准普遍较低，一定程度会出现单位一方面挤占事业经费、专项经费弥补运转经费现象，致使专项资金效益难以发挥。另一方面，在实际执行中不断打请款报告追加资金，使预算缺乏应有的严肃性和约束力。

2.3 预算编制科学性有待提高

一是科学的定额标准体系尚不完善。全市没有统一的

支出标准, 尽管各地结合自身财力状况设置了公用经费支出标准, 但大多分类简单, 标准制定较粗, 影响预算科学性合理性。二是项目预算缺乏科学论证。部分项目在申报预算时, 缺乏科学的评估论证和充分的绩效分析, 致使部分项目预算不够细化, 准确性差, 影响了财政资金效益的发挥。三是部分上级下达转移支付没有及时分配下达列入预算。由于项目提前储备和论证不充分, 致使部分上级提前下达转移支付无法及时分配下达, 没有全部编入部门预算, 影响了预算完整性。

2.4 前瞻性和规划性不强

很多部门编制预算时着眼当前多, 放眼长远少, 往往只考虑了当前支出问题, 没有与政府和部门规划、上级政策要求有效衔接, 导致预算与政策的结合不够紧密, 预算编制与执行脱节, 有的部门一方面年初预算已安排的项目迟迟不开展, 资金用不出去或者支出进度很慢, 造成资金沉淀, 年底结余结转规模大, 另一方面, 又不断打报告申请追加年初没有预算的支出项目, 有的部门甚至年初预算还没有批复, 申请追加预算的报告就来了, 影响预算严肃性。

2.5 绩效评价工作亟待有效开展

预算绩效管理是全面深化预算管理制度改革的内在要求, 尽管在中央、自治区部署安排下, 我市预算绩效管理工作不断推进, 但目前我市各级部门对此普遍缺乏经验, 长期形成的“重投入轻管理, 重使用轻绩效”观念还未根除, 绩效理念尚未真正全面建立, 加上现行的绩效评价指标体系不够完善, 预算评审和绩效管理结合不够深入, 绩效结果应用缺乏硬性约束机制, 实际操作也有一定的局限性。

3 深化部门预算改革对策建议

针对我市部门预算改革中存在的问题, 按照党的十八届三中全会财税体制改革、新预算法以及党中央“加快建立现代财政制度”要求, 从以下几个方面对深化巴彦淖尔市部门预算改革进行探讨, 提出改革措施和建议。

3.1 进一步转变观念, 提高认识

一是部门单位应切实履行预算编制工作的主体责任, 单位负责人以及预算经办人员要全面了解中央、自治区关于预算管理方面的法律法规政策要求, 认真执行。编制预算中, 单位主要领导要亲自抓, 与预算相关人员, 包括领导班子, 业务人员, 财务人员认真研究中央、自治区的政策精神和重点任务, 围绕市委、市政府的安排部署, 结合部门、单位的年度工作计划和目标, 科学谋划, 充分论证, 妥善安排, 确保项目安排预算就能实施。切实强化预算约束, 预算一经批准, 非经法定程序不得调整, 对于部门新增专项工作任务, 首先通过调剂部门当年支出结构解决。二是财政部门要采取多种形式, 加大预算管理制度等法律法规政策精神宣传力度, 增强部门单位预算法治理念和预算主体意识, 同时大力开展对单位财务人员和经办人员的学习培训, 提高业务操作技能。政府部门制定考核措施, 对部门预算准确性、规范性进行评议和考核。

3.2 壮大财政实力, 提供充足财力保障

收入是支出的前提, 只有做大财政蛋糕, 才能提供充足财力保障, 改革才能按目标得以顺利推进。因此, 一是要大力培植财源, 地方可用财力要想增强, 根本出路就是要发展壮大地方税源经济。要充分利用我市的资源优势及中央、自治区的政策优势, 以聚力落实“五大任务”和全方位建设模范自治区为重要抓手加快推进高质量发展, 按照建设现代化巴彦淖尔发展规划, 大力支持重点产业、重大项目和重点企业的发展, 积极引导和调整产业结构, 推动经济发展, 巩固财政收入稳定增长的基础。二是积极争取上级政策和资金支持, 缓解我市财力困境, 保证基层的正常运转。

3.3 创新预算编制方法

一是健全支出定额标准体系。根据单位承担的职能和工作任务的不同, 细化公用支出定额标准, 将政府公共资源与部门职能结合起来, 推动实物定额与人员定额有机结合。推进经常性专项业务费项目标准制定工作, 实现部门主要业务活动的规范化和标准化。二是完善项目库管理。提前梳理谋划项目清单, 根据中央、自治区重大决策部署和我市重点工作任务, 做好具体项目前期准备和入库工作, 实行项目储备动态调整, 按照轻重缓急, 明确优先顺序, 做好资金安排。

3.4 着力提高财政资金使用绩效

现代预算管理不仅关注预算资金的分配, 更要关注预算支出的产出和结果。新预算法已将讲求绩效原则写入其中, 党的十九大报告也提出全面实施绩效管理的要求, 讲求绩效一是要完善预算绩效管理制度体系, 制定分部门、分行业的预算绩效管理制度。二是扩大绩效目标管理和绩效评价、再评价、重点绩效评价范围, 逐步实现绩效管理全覆盖。三要完善绩效评价指标体系, 扩大第三方社会力量参与绩效评价的范围, 提高绩效评价工作质量。四是强化绩效评价结果应用, 建立评价结果与预算编制相结合的机制。五是完善监督问责和公开机制, 将绩效评价结果向同级政府和人大报告、向社会公开, 落实好责任追究制度。

3.5 不断优化完善预算管理一体化系统

强化一体化系统自动生成功能, 探索与组织、人社部门系统互联互通, 建立工资项目和预算信息关联关系, 自动生成人员信息和人员经费预算, 进一步提高工作效率。建立资产分类和采购品目的关联关系, 编制政府采购预算时自动生成资产配置预算。建立自动预警规则, 设立项目资金分配及时性、可执行指标支出进度等预警规则, 实现实时动态监管。

3.6 加强预算监督管理

一是制定必要的预算监督管理制度, 包括操作程序和实施细则, 人大、审计、监察、财政、业务主管部门及单位内部都参与到资金使用监督管理中来, 对资金监督环节进行全方位多角度的监督, 确保财政资金安全, 合理、有效使用。二是加快推进预算公开, 提高财政预算透明度。

进一步理顺预算公开工作机制,细化预算公开内容,规范预算公开形式,以政府或部门门户网站等为主要公开形式,设立预算公开专栏,保持长期公开状态,方便群众查询监督。三是建立信息披露制度。按照依法行政和政务公开的要求,进一步完善财政信息披露制度,积极推行审计结果公告制和责任问责制,提高财政预算透明度,自觉接受社会公众的监督。四是建议加快审计体制改革,从法律制度上进一步明确地方审计机关地位和法律责任,保证审计部门工作的独立性和权威性。

[参考文献]

- [1] 财政部预算司. 深化部门预算改革, 建立公共财政体制[D]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [2] 外国政府预算编制研究课题组. 美国政府预算编制[D]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002.
- [3] 预算知识手册[Z]. 北京: 中国财政经济出版社, 2020.
- [4] 向昌立. 基于零基预算的预算精准编制方法探究—基于 H 大学的实践和理论思考[J]. 预算管理与会计, 2022(8): 123.
- [5] 刘昆. 全球视角下的中国财税体制改革[J]. 预算管理与会计, 2018(5): 65-66.

作者简介: 赵霞(1978.12—), 毕业院校: 内蒙古财经大学, 所学专业: 会计专业, 当前就职单位名称: 巴彦淖尔市财政局, 职务: 预算编审中心主任, 职称级别: 副高级经济师。